LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

Pour un aménagement concerté du territoire

Document complémentaire

1995

Québec

2007-00919

Ce document a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du ministère des Affaires municipales, avec la collaboration des ministères et des organismes concernés.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 1995

ISBN : 2-550-24730-2

© Gouvernement du Québec, 1995

Table des matières

AVANT-PROPOS 4

1. LA GESTION DE L'URBANISATION 7
1.1 La répartition de la croissance urbaine 7
1.1.1 La problématique des agglomérations 8
1.1.2 Le transport et l'aménagement 9
1.1.3 La Commission de la Capitale nationale 11
1.1.4 Les services administratifs gouvernementaux 12
1.2 L'amélioration de la qualité de vie dans les milieux urbanisés 13
1.2.1 Les équipements et services de santé 13
1.2.2 L'amélioration des conditions générales de l'habitat 14
1.2.3 L'amélioration du cadre bâti et naturel en milieu urbanisé 15
1.2.4 La prise en compte des risques d'origine naturelle et anthropique et des nuisances . 17
1.2.5 Les équipements de gestion environnementale 18

2. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPRE À DÉTERMINER UNE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE DES RESSOURCES 23
2.1 La gestion des terres du domaine public 24
2.1.1 Le plan d'affectation des terres publiques 24
2.1.2 La gestion des droits fonciers 24
2.1.3 La villégiature 24
2.1.4 Les terres publiques intramunicipales 25
2.2 La protection du territoire agricole et le soutien au secteur bioalimentaire 26
2.3 La protection et l'aménagement du milieu forestier 27
2.3.1 La forêt habitée 27
2.3.2 L'aménagement de la forêt privée 27
2.4 Le développement de l'énergie 28
2.4.1 La régionalisation du secteur énergétique 28
2.4.2 L'efficacité énergétique 29
2.5 Les infrastructures de transport et le développement régional 29
2.5.1 Les plans de transport 30

AVANT-PROPOS

Le document *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement — Pour un aménagement concerté du territoire*, publié en juin 1994 en prélude à la révision des schémas d'aménagement, indiquait les objectifs poursuivis par le gouvernement en vue d'une meilleure répartition des activités sur le territoire ainsi que la contribution respective du gouvernement et des MRC pour les atteindre.

Le présent document apporte un complément à ces orientations, qui demeurent valides. Cependant, un nouveau contexte justifie des ajustements et des précisions, étant donné les développements qui se produisent dans des dossiers majeurs tels que la régionalisation, la décentralisation et la problématique des agglomérations urbaines.

L'option fondamentale du gouvernement en matière de développement des régions repose sur la concertation, qui s'exprime particulièrement dans l'élaboration de plans stratégiques et la signature d'ententes de développement entre le gouvernement et les régions. Ces ententes permettent aux régions d'infléchir l'application des politiques et programmes des Ministères afin de les adapter aux besoins et aux potentiels régionaux.

Le développement passe aussi par la décentralisation, par un nouveau partage de responsabilités entre l'État et les pouvoirs publics sur le plan local et régional. Les discussions sur la décentralisation sont définitivement engagées avec les représentants du monde municipal. Les principes et les objectifs en sont admis et il reste à définir les responsabilités dont les instances municipales peuvent prendre charge, de même que les modalités institutionnelles et financières d'une telle prise en charge. L'ampleur des responsabilités que les collectivités locales et régionales assumeront effectivement déterminera dans quelle mesure elles pourront se réapproprier le contrôle des instruments de leur développement.

Au-delà d'un partage formel des pouvoirs et des ressources, le développement repose sur la solidarité et la mobilisation des communautés et sur la capacité de leurs décideurs de les engager dans des avenues originales de développement, à partir des acquis et des potentiels du milieu. Le développement suppose donc aussi une maîtrise de l'aménagement du territoire afin d'orienter la mise en valeur de ses ressources et de modeler le cadre de vie en fonction des besoins et des valeurs des collectivités.

Convaincu que la maîtrise de la gestion du territoire constitue une condition du développement soutenu de chacune des régions, le gouvernement invite ses partenaires municipaux à profiter de la révision pour faire de leur schéma d'aménagement un véritable outil de développement. Grâce à l'expérience acquise dans l'élaboration et la mise en œuvre du premier schéma, les dirigeants municipaux peuvent le réviser en précisant les choix de son contenu, les effets de ses dispositions et en faire un véritable instrument de concertation, de décision et de gestion.

Responsabilité partagée, l'aménagement du territoire est déjà une activité grandement décentralisée. Le rôle des MRC et des municipalités locales y est primordial puisqu'elles détiennent d'importants mécanismes de planification et de contrôle de l'utilisation du sol et qu'elles sont en partie responsables des équipements et infrastructures destinés à viabiliser et desservir le territoire.

À cet égard, les MRC doivent exercer le leadership et les arbitrages nécessaires aux choix de répartition des activités, des services et des équipements qui s'imposent pour une utilisation rationnelle du territoire, la protection du milieu naturel et des ressources. Ces choix doivent aussi conduire à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et au contrôle des coûts des services et des équipements, tant pour le gouvernement que pour les municipalités.

Le schéma d'aménagement doit aussi témoigner des consensus élaborés avec les autres agents économiques du milieu, notamment en matière de protection et de mise en valeur du territoire agricole et du milieu forestier. Le gouvernement favorisera la mise en place de mécanismes de concertation avec les partenaires des municipalités dans ces domaines, concertation nécessaire à la diversification économique des régions mais aussi au respect de l'environnement et de la qualité de vie.

Quant à la responsabilité du gouvernement en matière d'aménagement, elle appelle notamment une meilleure cohérence des politiques et des activités gouvernementales. Cela devra se manifester particulièrement à l'égard des agglomérations urbaines et de leurs villes-centres. Dans ces milieux de vie intégrés, dont toutes les parties sont interdépendantes, l'ensemble des politiques et des programmes des Ministères et organismes gouvernementaux doivent concourir à la maîtrise de l'urbanisation, à une meilleure efficacité des structures municipales et à un partage équitable des coûts des services publics. L'élaboration des plans de transport dans les régions métropolitaines constitue un jalon de l'harmonisation nécessaire, mais il faudra aborder tous les aspects de la gestion de l'urbanisation dans les agglomérations.

En ce qui concerne la mise en valeur des ressources, l'action du gouvernement s'inspire de sa philosophie de responsabilisation et de décentralisation, en appui au développement des régions. Dans plusieurs domaines où l'aménagement, la protection de l'environnement et l'utilisation des ressources sont intimement liés, diverses initiatives gouvernementales permettront de mieux cibler les lignes directrices de l'action de tous les partenaires en fonction du développement durable des régions. Qu'il s'agisse de l'énergie, de la forêt privée et de la forêt habitée, du développement des activités agricoles, des débats publics déjà engagés ou des ententes déjà obtenues amèneront de nouveaux partenariats, adaptés au contexte et aux objectifs propres à chaque région. Déjà, par exemple, le gouvernement entend engager davantage les institutions régionales et locales dans la gestion des terres publiques et de leurs ressources. Cet engagement se traduira tant par la délégation d'opérations de gestion foncière que par une participation accrue aux choix des activités à promouvoir.

En annonçant sans ambages qu'il n'imposera pas une uniformité parfois paralysante dans l'application de ses politiques et de ses programmes, le gouvernement n'entend pas pour autant oublier ses responsabilités et encourager le laisser-faire.

Dans la mesure où certains objectifs sont maintenant acceptés dans notre société, tous les pouvoirs publics doivent y contribuer en exerçant leurs compétences et leurs responsabilités respectives. La protection de l'environnement et la prise en compte des contraintes naturelles et anthropiques ainsi que des nuisances sont notamment des matières où les municipalités et les MRC doivent assumer une responsabilité plus agissante et efficace.

Si ces problèmes ne trouvent pas résolution dans le milieu en utilisant les moyens de concertation et de régulation dont disposent les pouvoirs publics locaux, le gouvernement est amené à intervenir, souvent au moyen d'un cadre normatif, à la demande pressante des citoyens et de groupes concernés.

Le gouvernement préfère assurer aux MRC la possibilité de définir les moyens correspondant aux valeurs des collectivités et aux particularités du territoire pour atteindre les objectifs fixés par les orientations d'aménagement.

L'action des pouvoirs publics décentralisés à l'égard des objectifs communs que visent les orientations en matière d'aménagement est non seulement le meilleur garant de l'assouplissement des contrôles gouvernementaux, mais aussi et surtout un appui déterminant à des initiatives de développement adaptées au potentiel de chaque région.

L'efficacité du processus d'aménagement au Québec s'appuie sur la capacité des MRC de mobiliser leur milieu et la volonté gouvernementale d'orienter son action sur les particularités et les attentes des collectivités locales et régionales. Ces perspectives constitueront la base du dialogue entre le gouvernement et ses partenaires pour la révision des schémas d'aménagement.

Le Ministre des Affaires municipales et
Ministre d'État au Développement des
régions

GUY CHEVRETTE

1. LA GESTION DE L'URBANISATION

Le document *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement — Pour un aménagement concerté du territoire* énonçait trois orientations de portée générale visant une répartition plus contrôlée de la croissance sur le territoire. Des orientations propres à des éléments de problématique urbaine et susceptibles d'améliorer la qualité de vie dans les milieux urbanisés appuyaient les orientations de portée générale.

Le gouvernement réitère l'importance d'une répartition de la croissance urbaine basée sur une allocation rationnelle des ressources financières, la résolution des problèmes fonctionnels des milieux urbains et la protection des ressources et du milieu naturel. Il entend poursuivre ses efforts pour que ses interventions en matière de services à la population, d'implantation d'équipements et d'infrastructures ainsi que les politiques de nature financière, administrative ou réglementaire concourent davantage aux objectifs fixés pour la répartition de la croissance.

À l'égard des régions métropolitaines et des autres agglomérations urbaines, le gouvernement a choisi de convier les principaux intéressés à l'élaboration des conditions et des modalités d'une meilleure coordination des processus de prise de décision relatifs au développement et à l'aménagement.

1.1 La répartition de la croissance urbaine

Le phénomène de l'urbanisation s'est manifesté au Québec au cours des dernières années sans que puissent être suffisamment contrôlées ses conséquences en matière de surconsommation d'espace, de croissance des coûts de desserte par les réseaux d'équipements et de services, de détérioration de l'environnement naturel et de dégradation de la qualité des cadres de vie.

Les problèmes liés à l'étalement urbain se manifestent avec acuité dans les agglomérations urbaines, notamment dans les villes-centres. La nécessité d'une plus grande maîtrise du processus d'urbanisation s'impose cependant pour l'ensemble du territoire urbanisé. En effet, l'urbanisation diffuse, les développements linéaires, la déstructuration des villages appellent également une action concertée.

Les efforts pour modifier les tendances de l'urbanisation et en atténuer les conséquences se heurtent à la complexité du phénomène, à la multiplicité des acteurs en cause ainsi qu'à la capacité financière réduite du gouvernement et des municipalités. L'inflexion des tendances suppose que la planification du territoire intègre davantage les facteurs sociaux, économiques, culturels et environnementaux qui le façonnent. Elle suppose également une évaluation des conséquences des choix d'aménagement dans ces domaines.

La MRC en tant que maître-d'œuvre de la révision de son schéma d'aménagement peut susciter une meilleure coordination des projets et des diverses actions menées sur son territoire et contribuer au développement d'une vision intégrée de l'aménagement du territoire et du développement.

◊ **Orientations**

Privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et donner la priorité à la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens.

Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement.

Favoriser une approche intégrée du développement pour l'ensemble d'une agglomération urbaine.

1.1.1 La problématique des agglomérations

Le monde municipal partage le diagnostic que porte le gouvernement sur le processus d'urbanisation et la nécessité d'infléchir les tendances qui le guident. À la fin de leur mandat, les membres de la *Table ronde sur les villes-centres* constataient que l'approche actuelle de développement des agglomérations urbaines devait être remise en question. Pour les membres:

> La complexité des relations entre les municipalités, l'inexistence de mécanismes efficaces de décision et d'action à l'échelle de l'agglomération ainsi que l'absence d'une vision régionale d'aménagement ne peuvent conduire qu'à l'affaiblissement des agglomérations urbaines, à l'aggravation des problèmes des villes-centres, à la dégradation constante des services collectifs et des milieux de vie, à l'augmentation des taxes et des impôts et à l'accroissement des inégalités fiscales entre les citoyens. [1]

Le 16 mars 1995, la *Table Québec-municipalités* créait trois comités pour approfondir cette problématique et explorer des avenues de solutions autour des thèmes urbanisme et aménagement du territoire, organisation du territoire et relations intermunicipales ainsi que fiscalité et programmes d'aide financière. Une première conclusion se dégage des travaux des comités : la nécessité de privilégier une approche d'agglomération urbaine dans la recherche de solutions aux problèmes des villes-centres.

Les discussions ont en effet permis de réaffirmer la nécessité d'une vision de l'aménagement à l'échelle de chaque agglomération qui soit élaborée à partir de la complémentarité entre les municipalités et qui associe le gouvernement et les intervenants dans les domaines social, culturel, environnemental et économique. La mise en œuvre d'une telle vision exige l'engagement des partenaires municipaux et gouvernementaux à l'égard des objectifs et moyens suivants :

- privilégier la consolidation des acquis plutôt que la prolifération de nouveaux équipements ;
- revitaliser les centres-villes et les quartiers anciens plutôt qu'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones de développement ;

---

[1] **Problématique des villes-centres au Québec**, Rapport de la Table ronde, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1994, p. 71-72.

- établir, à partir d'une meilleure évaluation des coûts de viabilisation des nouveaux secteurs, les priorités d'urbanisation à l'échelle de l'agglomération et assurer le respect de ces priorités ;

- modifier les modes d'intervention, les politiques et les programmes des ministères et organismes gouvernementaux ayant une incidence sur la répartition des fonctions urbaines dans les agglomérations ;

- renforcer les outils de gestion de l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération.

L'élaboration d'une vision partagée de l'aménagement et sa mise en œuvre supposent une plus grande coordination du pouvoir décisionnel dans l'agglomération, qui assure néanmoins à la ville-centre un rôle de premier plan. La réduction des disparités fiscales entre les municipalités des agglomérations et la diminution du fardeau fiscal des citoyens des villes-centres sont des préalables essentiels à la concertation et à un aménagement plus rationnel du territoire. Des décisions et des interventions à cet effet pourraient être appropriées, en particulier sur les questions suivantes :

- la concertation entre les municipalités ;
- la conclusion d'ententes intermunicipales et le regroupement municipal ;
- la répartition du coût des équipements et services à caractère supramunicipal ;
- les règles relatives aux compensations tenant lieu de taxes et aux exemptions ;
- le statut fiscal des villes-centres ;
- la diversification de leurs sources de revenus ;
- les programmes d'aide financière du gouvernement aux municipalités.

Le gouvernement précisera les solutions retenues après consultation, en juin, des principaux intéressés.

1.1.2 Le transport et l'aménagement

Afin d'identifier des solutions correspondant à la dynamique des échanges à l'échelle de chaque territoire, le ministère des Transports a entrepris la réalisation de plans de transport dans les régions administratives et dans les agglomérations de Montréal et de Québec. Ces démarches associent étroitement l'ensemble des décideurs en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transport, les autorités locales et régionales, notamment les MRC, les gestionnaires et les exploitants d'équipements et de services de transport tant privés que publics.

En dépit des spécificités du milieu et de l'ampleur variable des problèmes constatés et anticipés, des constantes se dégagent du diagnostic établi en préalable aux plans de transport des agglomérations de Montréal et de Québec et de la partie urbaine de l'Outaouais.

Bien que la partie centrale de chaque agglomération demeurera le principal pôle d'emplois, une dispersion géographique des pôles secondaires d'emplois, souvent de faible densité, est à prévoir si les tendances se poursuivent. Un développement de faible densité en périphérie de l'agglomération ajouterait à la complexité des déplacements et rendrait difficile une desserte efficace et rentable par le transport en commun.

Si, tel qu'anticipé, les déplacements se faisaient majoritairement sur le réseau routier, son efficacité serait fortement réduite, en particulier vers le centre de l'agglomération. La surcharge du réseau toucherait le transport des marchandises et contribuerait à en augmenter les coûts. Une telle situation affaiblirait la compétitivité des régions concernées et entraînerait une baisse notoire de la qualité de vie des résidents.

Ces perpectives expliquent qu'en plus des objectifs spécifiques en matière de transport, des objectifs généraux encadrent les trois démarches. Ces objectifs visent le développement socioéconomique de l'agglomération, la consolidation et la revitalisation des secteurs centraux, le maintien de la qualité de vie ainsi que la protection de l'environnement et l'efficacité énergétique.

Ces objectifs et les choix qui en découleront devront engager l'ensemble des décideurs de chacune des agglomérations face à leurs interventions non seulement en matière de transport, mais aussi d'aménagement.

Ainsi, en matière d'aménagement du territoire, des choix s'imposent sur la localisation des secteurs prioritaires de développement et des pôles d'emplois ainsi que sur leur densité. Des mesures soutenant la consolidation du tissu urbain contribueraient à réduire les pressions sur les infrastructures routières et à optimiser l'utilisation des systèmes de transport en commun existants. La revitalisation des noyaux les plus anciens contribuerait, par ailleurs, au dynamisme des agglomérations, assurerait un renouvellement de la clientèle du transport en commun, tout en préservant la qualité de vie à l'échelle des régions.

Les organismes gouvernementaux ou paragouvernementaux dont les activités ou décisions engendrent des répercussions sur le transport par les choix de localisation de leurs équipements ou la mise en place de certains programmes devront aussi collaborer à la mise en œuvre des plans de transport des agglomérations.

L'agglomération de Montréal

Le ministre des Transports présentait récemment sa stratégie d'élaboration du plan de transport de la région de Montréal et annonçait la création de la *Table métropolitaine des transports* pour aborder les différents scénarios possibles d'intervention. La version finale du plan de transport de la région de Montréal devrait être adoptée en 1996. Le choix des priorités et des interventions à privilégier sera déterminé en fonction des orientations suivantes :

- donner la priorité à la conservation et à l'optimisation des réseaux et des systèmes de transport existants ;
- privilégier les interventions qui soutiennent la compétitivité de l'économie régionale et québécoise ;
- privilégier les interventions qui favorisent la revitalisation et la consolidation du territoire au centre de l'agglomération et qui facilitent l'atteinte des objectifs environnementaux ;
- adapter la recherche de solutions financières aux objectifs et aux priorités clairement établis.

Afin de répondre à la problématique particulière de l'agglomération montréalaise, le Ministre propose notamment la création d'un organisme régional responsable de la planification, de la coordination et du financement du réseau régional de transport en commun.

Le nouvel organisme assumerait particulièrement la responsabilité du partage des coûts du réseau métropolitain de transport en commun.

L'agglomération de Québec

L'orientation globale retenue consiste à assurer l'accessibilité à l'agglomération et à tous les secteurs du territoire, ainsi qu'à soutenir le transport des marchandises par tout mode de transport et dans un souci d'efficacité globale des réseaux. Des orientations modales particulières à l'agglomération ont aussi été retenues, notamment :

- maintenir la fonctionnalité de l'itinéraire stratégique Henri-IV — La Capitale ;
- assurer la cohérence des politiques de stationnement avec les orientations de transport en commun retenues ;
- définir un périmètre portuaire sur la rive nord et sur la rive sud et maintenir des accès efficaces au port ;
- favoriser le développement de l'aéroport, ainsi que ses accès ;
- favoriser l'implantation d'un réseau cyclable régional, à des fins utilitaires et récréatives, et offrir aux piétons des aménagements pratiques, confortables et sécuritaires.

L'Outaouais urbain

L'Outaouais urbain se caractérise par un contexte géopolitique particulier, la Communauté urbaine de l'Outaouais faisant partie de la région métropolitaine d'Ottawa-Hull et d'un espace économique regroupant des municipalités situées au Québec et en Ontario. Les acteurs en aménagement du territoire et en transport y sont nombreux et reflètent ce contexte particulier.

À la lumière des éléments de problématique identifiés et de leur analyse, les orientations en transport spécifiques à l'Outaouais urbain sont :

- l'amélioration des liens vers Hull et vers la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton en privilégiant l'utilisation rationnelle des infrastructures et des équipements de transport existants ;
- l'amélioration, dans une perspective multimodale, des liens internes à la Communauté urbaine de l'Outaouais.

1.1.3 La Commission de la Capitale nationale

La capitale nationale doit être aménagée, développée et mise en valeur en conformité avec sa fonction de siège des institutions de l'État et dans le respect de ses vocations historique et symbolique. La Commission de la Capitale nationale a pour mission de promouvoir et de soutenir le rôle de la capitale et de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire reconnaître les fonctions rattachées à ce statut.

La Commission interviendra de concert avec ses partenaires, principalement municipaux, en matière de mise en place d'institutions nationales et d'équipements majeurs caractérisant une capitale, en matière d'embellissement, d'architecture, de patrimoine ainsi que dans l'organisation d'activités de nature à mettre en valeur la capitale.

La Commission doit aussi veiller à ce que l'aménagement respecte le caractère distinctif de la capitale. Elle sera ainsi appelée à conseiller le gouvernement sur la localisation et la répartition des activités et immeubles gouvernementaux dans la capitale et ses environs ainsi que sur les infrastructures de transport et de communication donnant accès à la capitale.

Ce rôle-conseil s'exercera également lors de la révision ou de la modification du schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec et des MRC des environs pour que les orientations gouvernementales transmises et les schémas d'aménagement appuient l'action de la Commission à l'égard de l'aménagement de la capitale.

1.1.4 Les services administratifs gouvernementaux

Certains services à la population et les activités nécessaires au fonctionnement du gouvernement (immeubles à bureaux, centres informatiques, laboratoires, établissements de détention, centres de transport, palais de justice, entrepôts, conservatoires, etc.) sont répartis dans un parc immobilier géré par la Société immobilière du Québec et comprenant environ 1100 édifices.

La Société est un acteur majeur sur le marché immobilier dans plusieurs milieux urbains du Québec en raison de ses activités de construction ou d'agrandissement d'édifices et de location d'espaces dans les édifices existants. Ses interventions peuvent avoir un effet considérable sur l'aménagement du territoire.

La rationalisation des activités gouvernementales entraînera toutefois une diminution des besoins d'espaces et la nécessité d'optimiser l'utilisation du parc immobilier. Les mesures suivantes ont été retenues à cet effet :

- maximiser l'occupation des espaces disponibles dans les édifices dont la Société est propriétaire ou locataire à long terme et quitter graduellement les édifices occupés en vertu d'un bail à court terme ;
- accroître les efforts de disposition de certaines propriétés dont la Société n'a plus besoin tout en favorisant leur prise en charge par les organismes locaux ou régionaux.

Les objectifs gouvernementaux relatifs au maintien des services à la population et à une meilleure gestion de l'urbain seront toutefois maintenus.

Ainsi, la Société collaborera avec les MRC et les municipalités pour l'implantation des équipements gouvernementaux ayant un effet structurant sur le territoire, soit parce que les activités nécessitent une localisation particulière (centres de service du ministère des Transports, postes de la Sûreté du Québec) soit qu'elles appuient les fonctions régionales d'un centre (palais de justice, centre administratif).

En ce qui concerne l'agglomération de Québec, la Société immobilière du Québec optimisera l'occupation des espaces localisés dans la cité parlementaire et dans le Vieux-Québec tout en donnant la priorité au secteur Saint-Roch pour les éventuels projets de développement immobilier public.

Enfin, pour consolider la présence gouvernementale sur l'île de Montréal, la Société immobilière du Québec entend privilégier l'occupation des espaces au centre-ville et le long de l'axe de métro Berri-UQAM — Henri-Bourassa.

1.2 L'amélioration de la qualité de vie dans les milieux urbanisés

Le développement économique, social et culturel des collectivités et son inscription sur le territoire supposent un réseau d'équipements et de services de tout ordre. Ces réseaux sont à la fois des résultantes et des instruments d'aménagement et de développement. Le contexte économique impose une rationalisation des interventions des pouvoirs publics qui signifie une remise en question non pas de la qualité des services offerts mais de leur mode de distribution, de leur gestion et de leur financement. Le gouvernement invite les MRC à s'engager davantage dans la planification et, dans certains cas, la gestion des équipements, des infrastructures et des services. Il les invite également à contribuer à l'effort de rationalisation en adoptant des mesures de contrôle de l'utilisation du sol visant à limiter la dispersion des activités.

1.2.1 Les équipements et services de santé

La configuration des activités et l'organisation des services de santé et des services sociaux ont une incidence sur le territoire et son aménagement. En contrepartie, le rôle des MRC en matière d'aménagement du territoire peut influencer à plusieurs égards l'organisation des services ainsi que les activités du réseau de la santé et des services sociaux.

Dans une perspective d'harmonisation des interventions et d'accessibilité à des services de qualité, le ministère de la Santé et des Services sociaux verra, en collaboration avec les régies régionales et le réseau des établissements de la santé et des services sociaux, à mettre en place les mécanismes nécessaires à la concertation entre les instances régionales du réseau et du monde municipal.

◊ **Orientation**

Maintenir et améliorer les équipements et les services collectifs en maximisant leurs retombées sur le milieu urbanisé.

Le contexte socioéconomique a amené le ministère de la Santé et des Services sociaux à privilégier les actions de prévention ainsi que le maintien à domicile, et ce, en interaction avec les intervenants de la communauté. Dans les années à venir, le développement de nouvelles infrastructures hospitalières sera rarissime. L'accent sera placé davantage sur l'ajout de ressources d'hébergement et de soins de longue durée afin de répondre au vieillissement accéléré de la population québécoise. Dans ce contexte, le Ministère entend favoriser l'utilisation maximale des infrastructures déjà en place.

Cependant, les régies régionales sont responsables du choix des priorités régionales de santé et de bien-être et de l'organisation des services qui en découle à partir de consultations auxquelles sont associées les municipalités et les MRC. Mettant en présence des élus municipaux et d'autres intervenants des sphères socioéconomiques régionales, l'instance décisionnelle régionale permet les échanges nécessaires à la coordination, à l'intégration et à l'optimalisation des services à la population sur un même territoire.

Les représentants des municipalités occupent 20 % des postes aux conseils d'administration des régies régionales. Le ministère de la Santé et des Services sociaux examine présentement la possibilité que les désignations au conseil d'administration puissent se faire sur la base des territoires de MRC.

Cette hypothèse, qui respecterait le poids actuel de la représentation municipale, consoliderait la représentation territoriale au sein de l'instance décisionnelle régionale. Des modifications à la *Loi sur les services de santé et des services sociaux* seront toutefois nécessaires.

Le Ministère propose aussi la tenue d'une rencontre annuelle statutaire entre les régies régionales et les MRC de leur territoire de façon à assurer un meilleur arrimage entre l'aménagement du territoire et la planification des services de santé et des services sociaux. Le Ministère souhaite que les MRC n'attendent pas l'instauration d'un processus de rencontre plus formel pour discuter avec les régies régionales des enjeux de la révision de leurs schémas d'aménagement.

Sur le plan spatial, deux types d'activités ont une action déterminante sur l'implantation ou la relocalisation de services, soit la réalisation de projets impliquant des constructions neuves, des agrandissements et des rénovations majeures nécessités par un changement de vocation de l'immeuble, soit la location d'espaces pour y loger des établissements ou des services du réseau.

Les régies régionales devront s'assurer de la conformité de ces projets aux objectifs du schéma d'aménagement de la MRC avant de les approuver. De plus, elles informeront les MRC de leur programmation en immobilisations requérant l'autorisation ministérielle.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le Ministère invite le monde municipal à s'intéresser, avec d'autres intervenants préoccupés par la question, à l'implantation de services privés notamment à l'intention des personnes âgées. En raison du mandat des régies régionales en matière de planification des services de santé et de services sociaux à des clientèles cibles, le Ministère souhaiterait que les régies puissent exprimer des avis sur les projets d'implantation de certaines ressources privées.

1.2.2 L'amélioration des conditions générales de l'habitat

L'accès à un habitat de qualité est essentiel à la qualité de vie. Or, la situation économique ralentit l'accession à la propriété et la remise en état des logements existants, particulièrement pour les ménages à faible revenu, plus durement touchés. Ces circonstances ont amené le gouvernement à adopter des mesures susceptibles d'appuyer les efforts des ménages et du secteur privé. Outre les retombées sociales et économiques, les nouveaux programmes de restauration et de recyclage de bâtiments existants contribuent à maintenir le dynamisme et la diversité des quartiers anciens.

◊ **Orientation**

Améliorer les conditions de l'habitat et les adapter au contexte socioéconomique.

La Société d'habitation du Québec développe et gère divers programmes d'aide à la rénovation résidentielle et d'accessibilité au logement. À la variété de formules d'aide déjà mentionnées dans le document *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement - Pour un aménagement concerté du territoire* viennent s'ajouter, depuis décembre 1994, deux nouveaux programmes : le crédit d'impôt *Premier toit* et le *Programme d'achat-rénovation de logements sociaux et coopératifs*. Ces nouvelles mesures remplacent le programme *Virage rénovation*.

Le crédit d'impôt *Premier toit* est une mesure fiscale pour favoriser la première acquisition d'une résidence neuve ou d'une maison qui nécessite des travaux de rénovation. Les logements réalisés par le recyclage d'immeubles non résidentiels sont admissibles à ce programme.

Le *Programme d'achat-rénovation de logements sociaux et coopératifs* permet aux coopératives et aux organismes à but non lucratif d'acquérir et de rénover des logements sur le marché privé à des coûts abordables pour une population à faible revenu. Ce programme veut rajeunir le parc de logements locatifs dans les quartiers centraux et revitaliser les centres-villes par une plus grande mixité résidentielle.

1.2.3 L'amélioration du cadre bâti et naturel en milieu urbanisé

La protection des espaces et des éléments naturels en milieux urbanisés doit constituer un aspect essentiel du processus de planification. À l'égard des milieux riverains, la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* définit un régime minimal mis en œuvre par les MRC et les municipalités. Des modifications à ce régime ont été apportées et d'autres sont en voie de l'être pour qu'il soit mieux adapté aux caractéristiques des milieux urbanisés sans pour autant compromettre la protection de l'environnement et la sécurité publique.

Par ailleurs, un nouveau programme de restauration du patrimoine religieux élaboré par le ministère de la Culture et des Communications contribuera à la richesse collective et au maintien de la qualité du cadre de vie.

◊ **Orientation**

Protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et éléments du milieu naturel en milieu urbanisé.

La protection et la mise en valeur du patrimoine religieux

Les communautés religieuses ont joué un rôle majeur dans l'histoire du Québec et les ressources patrimoniales dont elles sont dépositaires sont très variées et d'une valeur inestimable. Qu'il s'agisse des lieux de culte (églises, temples, chapelles, etc.) ou des autres bâtiments abritant une fonction religieuse (couvents, presbytères) ce patrimoine est très présent partout dans le paysage de nos villes et de nos villages et contribue à lui assurer un caractère particulier. Par ailleurs, ces immeubles renferment souvent un mobilier et des œuvres d'art d'une très grande valeur culturelle.

Ce patrimoine est cependant, trop souvent, en proie à une détérioration accélérée et les ressources dont disposent les communautés religieuses pour effectuer les correctifs requis ne suffisent plus à la tâche.

Afin d'éviter une dégradation irréversible à la fois des immeubles et des biens qu'ils renferment, un nouveau programme de restauration du patrimoine religieux a été élaboré.

Le ministère de la Culture et des Communications met donc à la disposition des fabriques et des communautés religieuses de toutes les dénominations et de toutes les régions du Québec, une enveloppe de 35 M$ qui servira à la restauration des immeubles, alors qu'une somme d'un million de dollars sera consacrée annuellement à la conservation et à la restauration de biens immobiliers et d'œuvres d'art.

La protection, la réhabilitation et la mise en valeur des espaces et éléments naturels

En septembre 1994, soit depuis la diffusion du document *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement —Pour un aménagement concerté du territoire*, la *Convention Canada-Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation et au développement durable des ressources en eau* a été renouvelée. Plusieurs ajustements ont été apportés à cette convention pour tenir compte de situations de fait dans des secteurs où le développement est déjà amorcé et où les risques pour la sécurité publique sont faibles ou inexistants.

Le morcellement d'un terrain pour la construction d'ouvrages situés en bordure d'une rue desservie par des réseaux d'aqueduc et d'égouts devient admissible à une demande de dérogation. Il en est de même pour les constructions et ouvrages sur les terrains enclavés totalement protégés de la crue centenaire par des travaux autres que le remblai ainsi que sur les terrains remblayés légalement au-dessus de la cote centenaire à la condition, dans ce cas, que la municipalité prohibe par règlement tout remblayage subséquent. Le texte de la Convention comprend plus de détails sur ces modifications.

De plus, des modifications à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* seront adoptées sous peu par le gouvernement.

Ces modifications comprennent des ajustements négociés lors de l'élaboration des premiers schémas d'aménagement. D'autres ajustements ont été apportés au cadre normatif pour éliminer les aspects discrétionnaires et assurer un contrôle uniforme et, donc, équitable des activités indépendamment du milieu où elles s'exercent.

Un mécanisme de planification globale et intégrée est également prévu pour répondre à des situations particulières compte tenu de la qualité du milieu riverain ou de son degré d'artificialisation. Ainsi, les MRC pourront élaborer des plans de gestion indiquant les interventions et les mesures de protection, de réhabilitation et de mise en valeur adaptées aux caractéristiques de ces milieux. Le plan de gestion permettra, dans certains cas, de moduler le cadre normatif de la Politique en fonction des caractéristiques du milieu.

Ce mécanisme permettra aux MRC et aux municipalités qui le souhaitent de s'engager davantage dans la protection et la mise en valeur des milieux riverains à un rythme qui leur est propre, c'est-à-dire en fonction de leurs ressources et de leurs priorités.

1.2.4 La prise en compte des risques d'origine naturelle et anthropique et des nuisances

Une plus grande sensibilisation des citoyens aux implications de leur choix de milieu de vie pour la sécurité de leur personne et de leurs biens ainsi que leur qualité de vie à long terme s'avère essentielle à une politique efficace de gestion des risques et des nuisances. Les MRC et les municipalités peuvent jouer un rôle majeur à cet égard, ces décisions individuelles étant encadrées et régies par les instruments d'aménagement et d'urbanisme. Il importe donc qu'elles exercent un contrôle rigoureux de l'occupation du sol dans les zones soumises à des risques d'origine naturelle et anthropique.

Afin de miser davantage sur la prévention des risques et des nuisances, le gouvernement a entrepris de revoir son rôle et le partage des responsabilités entre les divers intervenants.

◊ **Orientation**

Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages.

Les contraintes naturelles

Le gouvernement, sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique, a entrepris de réviser les rôles et responsabilités des acteurs ministériels, municipaux et privés en matière de zones de contraintes naturelles. Cette démarche vise, à moyen terme, les objectifs suivants :

- assurer que les citoyens et les biens, tant privés que publics, soient mieux protégés contre les risques d'origine naturelle ;
- sensibiliser les particuliers et favoriser une plus grande autonomie des municipalités dans la prévention des dommages en zones à risques ;
- cesser d'indemniser pour des dommages qui auraient pu être évités à l'aide de mesures de prévention et limiter les programmes d'assistance financière aux sinistres contre lesquels on ne peut raisonnablement se prémunir.

D'ici quelques mois, après consultation avec le monde municipal, des ajustements seront apportés par le gouvernement aux modalités de réalisation de la cartographie des zones à risques, aux normes de gestion des biens immobiliers dans ces zones ainsi qu'aux règles d'indemnisation.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les MRC ont déjà la responsabilité d'identifier au schéma d'aménagement les zones à risques de mouvement de terrain et d'inondation et d'y appliquer des mesures de contrôle de l'utilisation du sol de nature à protéger la sécurité des personnes et des biens.

Le gouvernement les engage aussi à identifier et délimiter les secteurs à risques qui n'ont pas fait l'objet d'une cartographie officielle soit, les zones inondables en eaux libres et à la suite d'embâcles récurrents, les zones à risques de glissement de terrain, d'affaissement de sol, d'éboulement ou d'écroulement rocheux et les zones d'érosion des berges.

Le ministère de la Sécurité publique assistera les MRC dans cette tâche. Il fournira les informations qu'il possède sur l'identification des zones à risques, sur les indications disponibles en vue de les délimiter ainsi que sur les mesures de contrôle de l'utilisation du sol susceptibles d'y assurer la sécurité des personnes et des biens.

Les contraintes anthropiques

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a introduit de nouveaux pouvoirs permettant aux MRC et aux municipalités d'identifier les activités humaines générant des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité et de régir en conséquence cette occupation. Ces nouveaux pouvoirs permettront de répondre aux attentes des citoyens en matière de compatibilité des usages.

Dans ce contexte, le ministère de l'Environnement et de la Faune s'est donné comme orientation, dans le cadre de la révision de ses règlements, de ne pas reconduire les normes liées à la localisation des équipements et des activités puisque les MRC et les municipalités peuvent les prescrire dans le schéma d'aménagement et les règlements d'urbanisme. La révision des règlements relatifs aux résidus solides, aux matières dangereuses et aux carrières et sablières est amorcée en ce sens.

Il reviendra donc aux MRC et aux municipalités d'intervenir et de définir pour leur territoire des normes de localisation des équipements et activités qui sont susceptibles de causer des nuisances ou des risques pour la santé et la sécurité publiques hors site et de prévoir des contrôles de l'occupation du sol à proximité.

Cette décision traduit une volonté gouvernementale de diminuer la rigidité des cadres normatifs en permettant l'adaptation de la règle aux besoins et situations. De même, elle détermine un meilleur partage des responsabilités entre le ministère de l'Environnement et de la Faune et le monde municipal, qui assumera la prescription et l'application des dispositions relevant de ses compétences.

1.2.5 Les équipements de gestion environnementale

L'importance des investissements publics consentis pour les infrastructures d'aqueduc et d'égout et les ouvrages d'assainissement des eaux en milieux urbanisés justifie que, concurremment à la relance de programmes d'assistance financière, la planification de ces équipements soit davantage intégrée à l'aménagement. Par ailleurs, les documents sur les objets de la révision produits par les MRC indiquent qu'elles ont une préoccupation marquée pour la gestion intégrée des déchet solides et la gestion des boues de stations d'épuration et de fosses septiques, problématiques pour lesquelles le gouvernement n'avait pas signifié d'orientations précises.

Les actions et politiques gouvernementales en ces matières visent à assurer la santé publique, à protéger et à réhabiliter le milieu naturel des agressions liées à l'urbanisation, et contribuent ainsi à la qualité du milieu. Les municipalités concourent déjà à ces objectifs dans l'exercice de leurs responsabilités. Le gouvernement souhaite qu'elles intensifient leur soutien, notamment en développant une approche régionale de planification des services, infrastructures et équipements de gestion environnementale.

◊ **Orientation**

Arrimer aux objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement la planification des infrastructures et des équipements à caractère public et assurer leur viabilité.

Les réseaux d'aqueduc et d'égout et les ouvrages d'assainissement des eaux

La relance du *Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ)*, volet urbain, aura pour effet, d'ici la fin de 1999, de pourvoir d'un système d'épuration des eaux 98 % de la population desservie par un réseau d'égout. La réalisation de 19 projets jugés prioritaires, grâce à des subventions de 380 M$, permettra de compléter l'assainissement de sources importantes de pollution de tous les bassins versants urbains du Québec.

Une aide gouvernementale de 120 M$ est également prévue pour la réalisation d'ouvrages d'assainissement dans des municipalités de petite taille où les problèmes environnementaux et de salubrité le justifient. Le choix de ces projets tiendra aussi compte des avis des instances régionales, des orientations des plans stratégiques de développement et des schémas d'aménagement des MRC.

Le ministère des Affaires municipales entend favoriser les technologies légères, peu coûteuses et adaptées aux milieux concernés. Par ailleurs, la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), en partenariat avec les municipalités et l'entreprise privée, contribuera au transfert et à la diffusion de nouvelles techniques d'assainissement et de traitement de l'eau potable.

La perspective de saine gestion des fonds publics et de maximisation des gains environnementaux qui a guidé l'élaboration du *Programme d'assainissement des eaux municipales* (PADEM) sous-tend également une révision de la stratégie gouvernementale de dépollution des cours d'eau.

Ainsi, une concertation des différents partenaires gouvernementaux sera nécessaire pour accentuer les efforts de dépollution au niveau industriel et agricole, là où des équipements d'assainissement ont déjà été mis en place. Une révision des normes de rejet à des fins de conception des ouvrages d'assainissement est aussi envisagée, notamment à l'égard des municipalités qui ne figureront pas dans les interventions jugées prioritaires. D'autre part, le ministère de l'Environnement et de la Faune élabore présentement un règlement sur les rejets d'eaux usées qui ne sont pas déjà assujettis à une réglementation spécifique.

Depuis 1988, des crédits totalisant 100 M$ ont été affectés au *Programme d'aide financière aux infrastructures d'aqueduc et d'égout (AIDA)*, contribuant ainsi à améliorer la situation en matière d'approvisionnement et de distribution de l'eau potable et de disposition des eaux usées.

Des problèmes persistent cependant dans un certain nombre de municipalités de moins de 5000 habitants dont la capacité financière limitée ne leur permet pas d'assumer sans une aide financière gouvernementale la mise en place d'équipements pour régler des problèmes d'approvisionnement en eau potable et de collecte des eaux usées.

Le ministère des Affaires municipales allouera des crédits de 100 M$ à un nouveau programme d'aide financière pour appuyer la mise en place d'équipements collectifs d'aqueduc et d'égout lorsque cette solution est la plus économique pour régler un problème de qualité ou de manque d'eau, de salubrité du milieu ou d'hygiène publique.

Le programme *RES-EAU* priorise la mise en place de nouveaux équipements de traitement, d'alimentation et de distribution de l'eau potable ainsi que de collecte des eaux usées dans les municipalités qui ne sont pas desservies actuellement. Toutefois, une partie des crédits pourra permettre la réfection ou l'amélioration des équipements collectifs d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les efforts consentis par le gouvernement et les municipalités doivent être appuyés par des politiques d'utilisation du sol visant à préserver la santé publique et à protéger le milieu naturel, en particulier le milieu hydrique, de la pollution liée au développement. Ces politiques doivent aussi intégrer des préoccupations de rationalisation des investissements en matière d'équipements et d'infrastructures et de rentabilisation des équipements en place.

La plupart des équipements d'assainissement en place ont une capacité permettant d'accueillir une certaine croissance. Cette capacité excédentaire devrait être un facteur déterminant dans la localisation des secteurs de croissance, leur densité et les choix d'implantation de réseaux de desserte. Outre les projets prévus au PADEM et les projets admissibles à *RES-EAU*, les municipalités assumeront dorénavant l'entière responsabilité financière de la mise en place et de l'amélioration des réseaux de services et des équipements d'assainissement rendus nécessaires par le développement.

Le ministère des Affaires municipales engage les MRC à déterminer les secteurs prioritaires de développement en fonction de la présence des réseaux d'aqueduc et d'égout et des équipements d'assainissement des eaux et à limiter les développements qui impliquent de nouveaux rejets dans le milieu ainsi que des coûts pour l'implantation de nouvelles infrastructures. Elles devraient aussi s'assurer de la capacité de support à long terme du milieu avant de prévoir un développement desservi par des équipements individuels.

La gestion des boues de stations d'épuration et de fosses septiques

L'implantation accélérée des équipements d'épuration des eaux usées et le resserrement des exigences réglementaires mettent en évidence la nécessité d'une planification pour l'élimination des boues de provenance municipale. Pour la seule année 1994, les stations d'épuration des eaux usées municipales ont généré plus de 162 000 tonnes métriques de matières sèches. Les boues de fosses septiques généreraient environ 30 000 tonnes par année si l'ensemble des installations individuelles étaient conformes à la réglementation en vigueur et vidangées périodiquement.

En général, l'élimination et la valorisation des boues de stations d'épuration sont gérées de façon isolée. De même, les différentes opérations de collecte, de transport, de traitement, de valorisation et d'élimination des boues de fosses septiques impliquent plusieurs intervenants dont l'action est souvent mal coordonnée.

Ces lacunes importantes dans l'organisation et la planification des activités donnent lieu, dans certains cas, à des déversements sauvages ou, à tout le moins, comportent des risques de contamination de l'environnement et sont peu propices à une gestion efficace et rentable..

Pour assurer une gestion adéquate et à long terme des boues municipales, le gouvernement entend privilégier les orientations suivantes :

- la prise en charge de la planification et de la gestion des boues par les MRC ou tout autre regroupement de municipalités, notamment pour rentabiliser les équipements ;
- l'utilisation des équipements d'épuration existants pour le traitement des boues (réception des filtrats) ;
- le traitement adéquat des boues de manière à pouvoir les diriger vers une destination finale acceptable ;
- la valorisation des boues dans le respect des bonnes pratiques ;

- l'élimination adéquate des boues dans les lieux d'enfouissement sanitaire à défaut d'une option de valorisation réalisable.

Afin de développer des modèles de gestion applicables à l'ensemble du Québec, le ministère des Affaires municipales a prévu des investissements d'un million de dollars pour la réalisation de projets pilotes de *Plan directeur de gestion intégrée des boues* dans six MRC. Les MRC choisies sont Le Granit, L'Islet, Le Fjord-du-Saguenay, L'Assomption, La Minganie et Abitibi-Ouest.

Les projets pilotes permettront au gouvernement de mieux orienter son action, de décider de son niveau d'engagement et de proposer un plan d'action en matière de gestion des boues. Ils permettront également d'évaluer l'applicabilité et l'efficacité du *Plan directeur de gestion intégrée des boues*, d'identifier les contraintes techniques, administratives et juridiques qui pourraient entraver l'action des MRC et, le cas échéant, de proposer les ajustements requis.

◊ **Attentes gouvernementales**

L'objet d'un *Plan directeur de gestion intégrée des boues* est de régir non seulement le traitement et la destination finale, mais également la collecte, le transport, les modes de gestion ainsi que le suivi et le contrôle des activités. Bien que les municipalités locales soient responsables des ouvrages d'assainissement et de l'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* , la réalisation d'un tel plan à l'échelle de la MRC assurerait l'efficacité et la rentabilité des différentes opérations. Conséquemment, le gouvernement préconise que chaque MRC coordonne les interventions municipales en la matière et se donne un *Plan directeur de gestion intégrée des boues*.

Le schéma d'aménagement, plus particulièrement le plan d'action, peut faire état des intentions des MRC en matière de planification régionale de la gestion des boues de fosses septiques et de stations d'épuration de leur territoire.

Selon l'avancement de la réflexion, le plan d'action pourrait indiquer la démarche prévue, les modalités de la solution retenue, le rôle des différents intervenants, les principaux mécanismes de gestion ainsi que les parties du territoire propices à la valorisation des boues et, le cas échéant, à la localisation des équipements de traitement.

Afin de soutenir les MRC dans cette démarche, le ministère de l'Environnement et de la Faune fournira, sur demande, une assistance technique de base. Un guide sur la réalisation de ces plans directeurs est actuellement en préparation à l'intention des municipalités. Éventuellement, un guide sur la gestion des boues d'étangs d'épuration et un guide sur la revégétation des lieux dégradés seront produits. La révision des guides existants sur la valorisation agricole et sylvicole des boues de station d'épuration est également envisagée.

La gestion intégrée des déchets solides

Les objectifs énoncés en 1989 par la *Politique de gestion intégrée des déchets solides*, soit la réduction de 50 % d'ici l'an 2000 de la quantité de déchets à éliminer et leur élimination adéquate et sécuritaire, demeurent les fondements des orientations du ministère de l'Environnement et de la Faune en matière de gestion de déchets. Le Ministère a d'ailleurs retenu la mise en œuvre du plan d'action de la *Politique de gestion intégrée des déchets solides* comme l'une des actions de sa vision stratégique 1995-2000.

Le Ministère a annoncé la refonte du *Règlement sur les déchets solides* et des audiences génériques sur la gestion des déchets. Ces démarches préciseront les modalités de mise en œuvre de son plan d'action, notamment en regard des responsabilités des divers intervenants lors de la production de biens, de la mise en marché de produits, de la collecte et du transport des déchets, de leur valorisation et de leur élimination.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le rôle des instances municipales en matière de gestion intégrée des déchets demeurera primordial et leur engagement doit se poursuivre. Le ministère de l'Environnement et de la Faune suggère aux MRC, à l'occasion de la révision de leur schéma, de s'engager dans une planification à l'échelle régionale de la gestion des déchets solides qui contribue à atteindre les objectifs de la *Politique de gestion intégrée des déchets solides*. Le schéma devrait à tout le moins identifier les affectations et les sites susceptibles d'accueillir des activités de valorisation et d'élimination.

Différents guides sectoriels ont été produits dans le cadre des actions découlant de cette politique et des organismes comme Collecte sélective-Québec et Recyc-Québec offrent de l'assistance technique et financière aux municipalités.

2. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPRE À DÉTERMINER UNE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE DES RESSOURCES

La mise en valeur durable du territoire et des ressources constitue un important moteur de développement socioéconomique pour les régions du Québec. Le gouvernement entend être attentif aux attentes de la population et favorise un plus grand engagement des milieux régionaux dans la gestion du territoire et des ressources ainsi que dans la planification des équipements et systèmes de transport essentiels à leur développement.

C'est dans cet esprit que, graduellement, le ministère des Ressources naturelles limitera ses activités de contrôle pour privilégier des activités de connaissance. Il entend développer une approche régionale et locale en associant davantage les milieux régionaux et locaux aux processus décisionnels et en déplaçant les lieux de gestion.

Le Ministère sera ainsi en mesure de mieux soutenir les initiatives des agents régionaux qui voudraient entreprendre une évaluation des ressources de leur milieu, assumer la responsabilité de certaines opérations de gestion et de mise en valeur ou participer plus étroitement aux décisions qui demeureront la responsabilité du Ministère. Les besoins et les particularités de chacune des régions ou des territoires détermineront le partage des responsabilités.

Pour véritablement contribuer à l'essor économique d'une région, ces diverses initiatives devront être intégrées, harmonisées et complémentaires. Afin d'assister les décideurs et gestionnaires des ressources dans cette tâche, le ministère des Ressources naturelles, en association avec des représentants du monde municipal, a entrepris le développement d'outils d'aide à la décision et à la gestion pour faciliter l'utilisation des différents potentiels d'un même territoire en assurant la capacité de renouvellement des ressources et le respect de l'environnement.

Qu'il s'agisse de la forêt habitée, de la gestion intégrée des ressources, du développement intégré des rivières, ces approches sont axées sur la recherche d'une vision globale et intégrée du territoire et de ses ressources. Cette vision devra être partagée avec les MRC.

La mise en valeur intégrée des ressources nécessitera l'élaboration d'une vision partagée de l'aménagement et de la mise en valeur par les partenaires gouvernementaux, municipaux et les exploitants. C'est à l'établissement d'un tel consensus que le gouvernement convie les MRC. Les principes de base qui serviront de référence lors de la recherche de consensus porteront notamment sur l'efficacité, l'efficience, l'équité, la subsidiarité et le bon fonctionnement des rouages économiques.

La protection et le développement durable des activités agricoles exigent également que des consensus s'établissent entre les MRC et le monde agricole à l'échelle de chaque territoire. Le gouvernement, de concert avec les partenaires, déterminera les instruments nécessaires à l'harmonisation des objectifs d'aménagement du territoire et de protection du territoire et des activités agricoles, à la protection de l'environnement et à la cohabitation harmonieuse des différents utilisateurs de la zone agricole.

2.1 La gestion des terres du domaine public

◊ **Orientations**

Développer une approche de gestion globale visant l'utilisation polyvalente du patrimoine foncier québécois, l'harmonisation des divers usages et la concertation des différents partenaires.

Favoriser la mise en valeur des lots publics intramunicipaux au profit du développement régional.

2.1.1 Le plan d'affectation des terres publiques

Élément essentiel de l'approche de gestion globale, l'affectation du territoire représente le premier niveau de concertation sur les enjeux de développement et d'utilisation du territoire. Le ministère des Ressources naturelles a amorcé une démarche de révision du *Plan d'affectation des terres publiques* dont les principaux objectifs sont de donner un véritable sens d'affectation au plan, de le développer pour qu'il puisse intégrer l'ensemble des orientations des ministères et organismes gouvernementaux et mieux prendre en compte les préoccupations des partenaires intéressés par l'aménagement du territoire public.

Cette réflexion fait l'objet d'une consultation interministérielle et elle sera également soumise aux MRC afin de s'assurer que la nouvelle présentation du *Plan d'affectation des terres publiques* leur permette d'obtenir les informations nécessaires à la formulation de leurs propres orientations et objectifs d'aménagement du territoire.

2.1.2 La gestion des droits fonciers

Le ministère des Ressources naturelles a entrepris depuis juin 1994 la révision du processus de gestion des transactions et d'octroi des droits fonciers. Il examine également la possibilité de déléguer la gestion de certaines opérations aux organismes régionaux.

Dans un premier temps, le Ministère pourra convenir avec les intervenants régionaux et locaux de l'octroi possible de terres publiques (location, vente ou maintien dans le domaine foncier québécois). Le Ministère préconise toutefois que ces choix se situent dans une perspective de planification des interventions plutôt qu'au cas par cas et entend, à cet effet, élaborer un cadre de discussions.

2.1.3 La villégiature

Les MRC et les municipalités locales ont été étroitement associées à la confection des *Plans régionaux de développement de la villégiature* en terres publiques dont la plupart sont à l'étape de la mise en œuvre. Le ministère des Ressources naturelles examine présentement la possibilité de déléguer aux MRC certaines responsabilités dans ce champ d'activité. Cette délégation repose sur deux pistes principales : les activités administratives (émission des baux, facturation, renouvellement, préparation et réalisation des tirages au sort, etc.) et les activités d'aménagement (travaux terrain, plan d'aménagement des lacs, etc.).

Une expérience pilote pour définir les paramètres à discuter en vue d'une éventuelle délégation de responsabilités de gestion des baux de villégiature est envisagée pour 1995-1996.

2.1.4 Les terres publiques intramunicipales

Le ministère des Ressources naturelles entend répondre aux revendications et aux projets ou stratégies de mise en valeur avancés par le milieu et l'engager davantage dans la gestion et l'affectation des terres publiques intramunicipales morcelées et enclavées (blocs et lots) dans le domaine privé.

En fonction de l'intérêt manifesté et de la problématique territoriale, on pourra envisager différentes formules de partenariat mettant l'accent sur l'utilisation des terres ou la délégation de leur gestion. Priorité sera donnée aux demandes déjà inscrites aux plans stratégiques de développement et à toute autre demande concertée au palier régional. Le Ministère favorisera notamment les projets qui contribuent à un développement régional durable, c'est-à-dire qui tiennent compte des enjeux d'ordre social, économique ou environnemental.

Par ailleurs, le Ministère est disposé à transférer la propriété des lots épars aux municipalités locales. La possibilité du transfert de la propriété des blocs de terres publiques à des fins de développement régional et local demeure une option qui à évaluer en tenant compte des mandats et des responsabilités du gouvernement à l'égard de la gestion et de l'aménagement du territoire public.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les MRC et les municipalités seront appelées à contribuer à l'élaboration du nouveau contenu du plan d'affectation des terres publiques. Le Ministère sollicitera aussi leur collaboration pour développer et mettre en place un nouveau cadre de gestion des droits fonciers, notamment les droits de villégiature.

Le Ministère réitère son attente pour une plus grande participation du milieu régional afin que la gestion et la mise en valeur des terres publiques intramunicipales puissent contribuer efficacement au développement régional.

2.2 La protection du territoire agricole et le soutien au secteur bioalimentaire

Le gouvernement considère que le secteur bioalimentaire apporte une contribution majeure au développement socioéconomique des régions du Québec. Pour lui permettre de faire face au défi de la concurrence mondiale auquel ce secteur est confronté, le gouvernement considère essentiel d'assurer l'affectation des zones agricoles aux activités agricoles et de favoriser, dans ces zones, le développement et l'adaptabilité des entreprises agricoles.

◊ **Orientation**

Assurer la pérennité et la mise en valeur du territoire et des activités agricoles en tenant compte des particularités et de la diversité des milieux.

Afin de permettre une meilleure harmonisation des finalités de la protection du territoire et des activités agricoles et celles de l'aménagement et de l'urbanisme, le gouvernement adoptera une loi sur la protection et le développement durable des activités agricoles en zone agricole, qui traduit l'entente formelle intervenue entre les partenaires impliqués, en l'occurrence l'Union des producteurs agricoles du Québec, l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, l'Union des municipalités du Québec et les ministères concernés.

De plus, il est essentiel d'assurer la protection de l'environnement et la cohabitation harmonieuse des différents utilisateurs de la zone agricole ou situés à proximité. L'objectif du gouvernement à cet égard est de généraliser l'utilisation de pratiques agricoles normales préservant l'eau et le sol de la pollution et réduisant les inconvénients de voisinage, notamment le bruit, les odeurs et les poussières.

Une réglementation provinciale préviendra la pollution de l'eau et du sol. Un guide des pratiques agricoles comprenant les règles de l'art de la pratique agricole au Québec, ainsi que les mesures proposées pour atténuer les inconvénients de voisinage, constituera un document de référence à toutes fins pratiques incontournable pour les producteurs agricoles et pour les décideurs qui auront à se prononcer sur la conformité d'activités agricoles à la pratique agricole normale. Les MRC et les municipalités seront responsables de l'application des mesures d'atténuation des inconvénients de voisinage. Les seules limitations ou restrictions possibles à l'égard des activités agricoles seront celles que le schéma d'aménagement prescrit.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation entend jouer un rôle plus actif en matière de développement durable des ressources et des activités agricoles. Il privilégiera notamment l'utilisation de pratiques agricoles normales, le développement de nouvelles productions et de nouveaux modes de production, l'accroissement des activités de transformation en région ainsi que la promotion et la mise en marché des produits régionaux.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement demande aux MRC de concert avec les représentants du monde agricole et conformément aux orientations gouvernementales en cette matière, de préciser dans leur schéma d'aménagement les conditions propices au développement des activités agricoles.

Le schéma devra prévoir notamment des orientations précises de même que les affectations du sol appropriées qui favoriseront l'adaptation, le développement et la conversion des entreprises agricoles en zone agricole. De plus, il devra comprendre les règles générales et les indications à respecter par les municipalités locales lors de l'élaboration ou de la modification de leur réglementation. La planification concertée des utilisations du sol en zone agricole ainsi que l'élaboration d'un cadre réglementaire stable et ouvert à l'égard des activités agricoles seront facilitées par la création de comités consultatifs agricoles représentant le point de vue du monde agricole.

Les schémas, dans leurs objectifs et leur contenu, devront viser la pérennité de l'agriculture en zone agricole et restreindre l'empiétement en zone agricole des autres affectations incompatibles afin de parer notamment aux problèmes de cohabitation et d'interface entre les secteurs urbains et agricoles. Le gouvernement souhaite que les MRC protègent davantage les secteurs agricoles actifs et que, dans les secteurs en régression, les autres fonctions ou usages prévus et nécessaires au maintien du tissu socioéconomique des collectivités rurales soient compatibles avec l'activité agricole.

2.3 La protection et l'aménagement du milieu forestier

◊ **Orientation**

Assurer la pérennité et la mise en valeur des ressources forestières en tenant compte de la diversité des milieux.

2.3.1 La forêt habitée

Le gouvernement entend adopter une politique concernant la forêt habitée, qu'elle soit publique ou privée. Le concept de forêt habitée véhicule un certain nombre d'intentions à l'endroit des communautés rurales et à l'égard de l'aménagement du milieu forestier.

Une perspective de gestion intégrée devrait présider à l'aménagement du milieu forestier. Une telle approche suppose des choix de mise en valeur du territoire et de ses ressources fondés sur la valeur écologique du milieu, son potentiel économique, ainsi que sur les objectifs et priorités des communautés. Ainsi planifié, l'aménagement du milieu forestier peut générer une plus grande diversification économique et la création d'emplois stables à l'échelle locale, contribuant au maintien de collectivités dynamiques.

La politique prévoira aussi les modalités de transfert d'une partie des responsabilités assumées par le gouvernement en matière de gestion des ressources à un palier régional ou local ainsi que les modes de financement requis. Le plan de mise en valeur des ressources forestières et les conclusions du Sommet sur la forêt privée constitueront les premiers pas en ce sens.

2.3.2 L'aménagement de la forêt privée

La forêt privée est au cœur des préoccupations et des enjeux liés à la conservation et à la mise en valeur polyvalente du milieu forestier et au développement des régions. Elle constitue un écosystème composé d'habitats fauniques et floristiques ainsi que de matière ligneuse exploitée commercialement. Située à proximité des centres habités, la forêt privée supporte des activités récréatives ou sportives.

En revanche, l'environnement dans lequel doit se faire sa mise en valeur se modifie radicalement (marchés, exigences environnementales, finances publiques, rôle de l'État, etc.).

C'est ce contexte qui a amené quatre partenaires, en l'occurrence les propriétaires de lots boisés, le monde municipal représenté par l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec et l'Union des municipalités du Québec, l'industrie forestière et le gouvernement du Québec, à tenir conjointement le Sommet sur la forêt privée en mai 1995.

Le Sommet a permis de définir les orientations d'un régime de protection et de mise en valeur de la forêt privée qui s'appliquera à l'ensemble des 120 000 propriétaires de lots boisés. Les partenaires ont défini les moyens à mettre en œuvre pour assurer un développement durable de la forêt privée, notamment l'adoption d'une loi-cadre, la création d'agences de mise en valeur, des mesures fiscales ainsi que le développement d'outils de connaissance et d'appui technique.

Les partenaires ont également convenu d'un partage des contributions financières pour assurer un financement stable aux activités de mise en valeur. La part de chacun des partenaires est la suivante : 60 % pour le gouvernement, 20 % pour l'industrie forestière et 20 % pour les propriétaires de lots boisés.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les MRC et les municipalités auront un rôle majeur dans la protection et la mise en valeur du milieu forestier privé. Les MRC ont en effet la responsabilité d'amorcer le processus de création des agences qui auront notamment pour mandat de définir les balises du plan de protection et de mise en valeur de l'ensemble des ressources de la forêt privée, tant en ce qui concerne les objectifs que les moyens concrets de sa mise en œuvre.

Les MRC et les municipalités conservent la responsabilité d'adopter des normes minimales de protection de l'ensemble des ressources du milieu forestier, notamment des normes relatives à l'abattage d'arbres, à son impact sur le couvert forestier, sur la faune et sur le paysage. La réglementation devra être harmonisée à l'échelle d'une ou des MRC d'une région. Un guide contenant des normes minimales de protection pour chacune des ressources du milieu et des diverses fonctions de ce milieu servira de base à l'exercice réglementaire des MRC et des municipalités.

2.4 Le développement de l'énergie

◊ **Orientation**

Privilégier la mise en valeur et l'utilisation efficace et rentable de toutes les ressources énergétiques et en maximiser les retombées économiques en région.

2.4.1 La régionalisation du secteur énergétique

À l'occasion du débat public sur l'énergie, le gouvernement souhaite discuter des attentes des régions, des agents économiques et des autres groupes intéressés en ce qui a trait à la régionalisation du secteur énergétique.

La participation aux orientations énergétiques, le contrôle de la gestion des ressources énergétiques par les régions concernées, la participation aux retombées des projets énergétiques sont autant de questions qui pourront être soulevées au cours du débat. Les orientations retenues au terme de l'exercice serviront de base à l'élaboration d'une nouvelle politique énergétique.

Dans le contexte de son plan stratégique de développement prévu pour la fin de 1996, la Société Hydro-Québec a entrepris une consultation sur sa contribution au développement et ses pratiques de concertation régionale. Cette consultation abordera l'optimisation des retombées économiques en matière de production privée, d'efficacité énergétique, d'exploitation et d'implantation d'équipements.

La Société entend poursuivre l'application de mesures qui favorisent les retombées économiques dans les régions où elle réalise des projets : appels d'offres sur invitation, fractionnement de certains types de contrats afin de favoriser les petites entreprises locales, implantation en région de dépôts de matériaux et d'équipements, recrutement local du personnel de chantier, recours à des firmes locales reconnues, contrats de déboisement en priorité aux propriétaires, etc.

2.4.2 L'efficacité énergétique

Les préoccupations relatives à l'efficacité énergétique et à la maximisation des retombées économiques en région ont fortement présidé à la mise en place de trois programmes du ministère des Ressources naturelles : les *Forums-énergie régionaux* , le *Programme de productivité énergétique* et le *Programme d'aide au développement des technologie de l'énergie*. Le *Programme de productivité énergétique* fournit un soutien financier aux projets de recherche et développement en matière d'efficacité énergétique pour l'ensemble des secteurs d'activité tels l'agroalimentaire, la serriculture, les pâtes et papiers, le transport routier et les mines. Le *Programme d'aide au développement des technologies de l'énergie* concerne la recherche et le développement en nouvelles technologies de l'energie. Ces trois programmes s'adressent à toutes les régions du Québec.

La Société Hydro-Québec analyse la possibilité d'adopter une approche régionalisée en matière d'efficacité énergétique, qui consisterait à privilégier les interventions dans les régions à fort potentiel et dans celles confrontées à une forte demande d'électricité. Dans cette perspective, l'entreprise évaluera des moyens de concertation et de collaboration avec les MRC et les municipalités

2.5 Les infrastructures de transport et le développement régional

Les infrastructures et les systèmes de transport contribuent au développement social et économique du Québec en favorisant la mobilité des personnes et les mouvements de marchandises. Cette mobilité a ses effets, d'une part, sur les modèles de localisation et les modes d'occupation du territoire et, d'autre part, sur la concentration spatiale de la production de biens et de services.

◊ **Orientation**

Préserver les infrastructures de transport, maintenir un service adéquat à l'usager et soutenir le développement socioéconomique des différentes régions du Québec en optimisant les acquis des différents modes.

2.5.1 Les plans de transport

Dans le contexte actuel où le Québec est confronté à une hausse des coûts et à une raréfaction des ressources financières, il est nécessaire que tous les intervenants en matière de développement, d'aménagement du territoire et de transport cherchent à optimiser l'utilisation des équipements et infrastructures tant publics que privés.

Afin de mieux identifier les besoins et les priorités d'action, le ministère des Transports a retenu une approche intégrée de planification et d'intervention en transport qui se traduit par l'élaboration de plans de transport. Le plan de transport se veut un outil ministériel servant à prévoir et à hiérarchiser pour tous les modes de transport, les interventions les plus aptes à répondre aux besoins de déplacement des personnes et des marchandises à l'intérieur d'un territoire donné.

L'échelle de planification se situe au niveau des agglomérations urbaines de Montréal et de Québec et des différentes régions administratives. Le plan de transport de la Basse-Côte-Nord a été adopté en 1993 et l'exercice est en bonne voie dans les agglomérations de Montréal et de Québec ainsi que dans l'Outaouais. Des démarches préliminaires ont été amorcées pour les régions du Saguenay—Lac-Saint-Jean, de la Mauricie—Bois-Francs, des Laurentides et de la Côte-Nord, et pourraient être engagées sous peu en Estrie.

Le but poursuivi par ces plans est d'identifier, en consultation avec les principaux partenaires, les différentes interventions visant la mobilité et la sécurité des déplacements en tenant compte de l'aménagement du territoire actuel et prévisible, du développement économique et de l'environnement. L'horizon d'un plan est d'environ quinze à vingt ans et sa mise en œuvre peut notamment inclure des politiques, des programmes, des règlements et des projets, tant pour le ministère des Transports que pour ses partenaires.

Le ministère des Transports, en tant que maître d'œuvre des plans, s'assurera de la concordance entre cet outil gouvernemental et les priorités d'action retenues par les MRC, les municipalités et les conseils régionaux de développement en matière d'aménagement et de développement régional.

◊ **Attentes gouvernementales**

Il importe cependant qu'à l'échelle de leur territoire, avec les partenaires régionaux et gouvernementaux, les MRC effectuent des choix d'aménagement qui tiennent compte des équipements, des infrastructures et des services existants, de leur capacité actuelle et prévisible et, le cas échéant, proposent des modifications à l'organisation du transport terrestre.

C'est en effet dans l'esprit d'un meilleur arrimage entre le développement, l'aménagement du territoire et la planification des transports que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été modifiée pour intégrer davantage la dimension transport au schéma d'aménagement.

La planification des transports à l'occasion de la révision des schémas d'aménagement revient donc à la MRC. Bien que l'échelle de planification retenue soit celle de la MRC, les répercussions sur le territoire des MRC voisines devront aussi être considérées.

La planification des transports dans les schémas d'aménagement et l'élaboration des plans de transport par le ministère des Transports sont deux démarches complémentaires et nécessaires qui constituent une occasion unique de faire converger les efforts vers une meilleure utilisation des ressources. Les directions territoriales du Ministère collaboreront avec les MRC afin de les accompagner, tout au long du processus, dans la démarche de planification des transports, de leur offrir l'aide technique nécessaire et de leur permettre d'utiliser les données et études pertinentes disponibles.